

Eliitin paradigma työ- ja sosiaaliturva-politiikassa

PERTTI KOISTINEN

Eliitin yhteiskunnallinen asema ja tehtävät

Pohdin kirjoituksessani eliitin muuttunutta roolia hyvinvointivaltion kehittäjänä. Käytän eliitin käsitettä, vaikka tiedän, ettei ole olemassa mitään yhtä ja yhtenäistä eliittiä, vaan erilaisia eliitin ryhmiä. Funktionaalisesti ajatellen voidaan kuitenkin puhua taloudellisesta, poliittisesta, byrokraattisesta sekä kulttuuri- ja sivistyseliitistä. Hyvin yleisesti sanoen eliitti voidaan määritellä yksilöiksi, joilla on organisaatioiden ja instituutioiden johdossa auktoriteettia, resursseja ja valtaa, jolla he voivat määritellä muiden yksilöiden asemaa ja toimintaa (Mills 1956; Burton & Higley 1987, 219–222). C. Wright Millsin (1956) mukaan eliittiin kuuluvat yksinkertaisesti ne, joilla on eniten sitä, mitä ihmisellä voi olla, kuten rahaa, valtaa ja arvostusta. Valtaeliitillä on usein mahdollisuus toteuttaa tahtonsa jopa silloin, kun toiset sitä vastustavat.

Eliittiteorioiden klassikoilla oli aikoinaan myönteinen panos yhteiskuntateoriaan, sillä he osoittivat eliittejä esiintyvän kaikissa yhteiskunnissa ja kaikkina aikoina, mutta se, millaisessa asemassa eliitti ja sen eri ryhmät kulloinkin ovat, vaihtelee ajan ja paikan mukaan. Yhteiskuntien väliset erot tulevat esille siinä, millaisen vallan, jatkuvuuden, hierarkkisen aseman yhteiskunnan organisaatiot antavat eliitin eri ryhmille. Eliitin valta voi olla suurta ja jatkuvaa, mutta sitä ei voida johtaa yksinomaan eliitin omista resursseista tai erityisestä lahjakkuudesta vaan sen organisatorisesta asemasta. Historia osoittaa, että eliitti voi myös menettää asemansa, jos kansa tai muut kilpailevat ryhmät sen kyseenalaistavat.

Pierre Bourdieu (1992) nosti 1980-luvulla eliittidiskurssin uudestaan esille, kun hän kehiti

ti käsitteitä taloudellinen, sosiaalinen ja kulttuurinen pääoma. Bourdieun mukaan kukin eliitin ryhmä saa asemansa suhteessa toisiin eliitin ryhmiin. Niinpä esimerkiksi kulttuurisen sivistyneistön (taiteilijat, tutkijat, opettajat jne.) yhteiskunnallinen paikka, status ja valta-asema määrittyvät sen mukaan, mikä asema sivistyneistöllä tai sen eri ryhmillä on suhteessa taloudelliseen ja poliittiseen eliittiin.

Eliitin suhde yhteiskuntaan on vaihdellut ajan ja paikan suhteen. Esimerkiksi Suomen kansallisen heräämisen vaiheessa kirjailijat, muusikot ja kuvataiteilijat etsivät yhteyttä kansaan, köyhiin ja erilaisiin sosiaalisiin ryhmiin. Sitä kautta he yrittivät löytää yhteiskunnan ja kulttuurin erityispiirteet sekä oman yhteiskunnallisen paikkansa (Palmgren 1976). Marxilaisissa tulkinnoissa syntyi käsitys sivistyneistöstä etujoukkona, joka omalla esimerkillään ajoi työväenluokan arvoja. Islamin maissa tehdään tunnetusti ero hengellisten johtajien, taloudellisen eliitin, poliittista koneistoa pyörittävän poliittisen ja byrokraattisen eliitin kesken. Niiden välisistä voimasuhteistakin tiedetään, että hengelliset johtajat haastavat muut eliitit ja että hengellisten johtajien tehtävänä on ohjeistaa ja kontrolloida yhteiskunnan henkistä ja moraalista kehitystä, eikä suinkaan etsiä suhdetta kansaan. Myös länsimainen oikeus- ja hyvinvointivaltio on luonut omat eliittiryhmänsä ja niiden kautta spesifiset yhteiskuntasuhteet.

Kun Agnes Heller (1992) pyrki aikoinaan luonnehtimaan Euroopan ideaa, hän sanoi, että Eurooppa rakentuu kolmen pilarin varaan. Niitä ovat vahva usko teknologiseen edistykseen, rationaalinen talous ja ”valtiomiestaito”. Valtiomiestaidolla hän tarkoitti sitä, että politiikkaa alettiin harjoittaa rationaalisesti tehtävään koulutetun poliittisen edustuksen ja byrokraattisen virka-

mieskunnan keinoin. Se loi perustan poliittisen ja byrokraattisen eliitin vahvistumiselle ja suhteelliselle autonomialle. Hyvinvointivaltion kehittyminen vain vahvisti tätä kehitystä ja pian koulutuksen saanut virkamieskunta alkoi määritellä hyvinvointivaltion kehitystä. Yhteiskuntasuunnittelijoista, arkkitehdeistä, kasvatus-, oikeus- ja sosiaalitieteilijöistä, politiikan tutkijoista ja ekonomisteista kehittyi pikkuhiljaa hyvinvointivaltion arkkitehtejä ja byrokraatteja. Viimeistään siinä vaiheessa, kun valtio alkoi ihmisoikeuksien lisäksi ajaa sosiaalisia oikeuksia, syntyi byrokraattinen eliitti.

Poliittisen ja byrokraattisen eliitin suhde yhteiskuntaan on tietenkin vaihdellut. Siinä vaiheessa, kun yhteiskunnan kehitystä ohjasi ”toivon periaate”, niin kuin Ernst Bloch (1990) kuvasi Euroopan sodanjälkeistä kehitystä, oli poliittisen ja byrokraattisen eliitin tehtävänä etsiä omaa yhteiskunnallista suhdettaan ja tehtäväänsä. Myöhemmin, kun EU:ta alettiin kehittää sosiaalisena ja poliittisena liittona, se nosti virkamieskunnan uudestaan politiikan arkkitehdeiksi. Se loi tilauksen oikeustieteilijöille, sosiaalipoliitikoille ja politiikan tutkijoille, jotka pystyivät tematisoimaan sosiaalisten oikeuksien ja demokration suhdetta taloudellisen hyvinvoinnin kehitykseen. Virkamieskunnalta edellytettiin kielitaitoa ja kulttuurisia taitoja, sillä eurooppalaisen projektin ajateltiin edistävän kulttuurisen moninaisuuden ja toleranssin pohjalta. Myös monet kriittiset feministit, jotka edustivat Keski- ja Etelä-Euroopan maita, uskoivat EU-integraation lupaukseen ja siihen, että EY-tuomioistuimen oikeusopinheet olisivat sitoutuneita universaaleihin sosiaalisiin oikeuksiin sekä miesten ja naisten tasa-arvon ihanteisiin (Guild 1999). Myöhemmin, kun olin mukana Manifesto for Social Europe -ryhmän (Mückenberger 2001) työssä, en voinut välttyä ajatukselta, että oikeus- ja sosiaalivaltion lupaukseen uskoivat myös työoikeuden tutkijat.

Eliitillä on ollut myös positiivinen rooli kansakunnan identiteetin, sosiaalisen kehityksen, oikeusvaltion ja sosiaalisten oikeuksien puolesta puhujana. 1990-luvulla eliitin eri ryhmien väliset suhteet ja eliitin suhde yhteiskuntaan ovat kuitenkin muuttuneet, mutta miten, siitä on toistaiseksi aivan liian vähän tutkimustietoa. Positiivinen poikkeus on Anu Kantolan väitöskirja *Markkinakuri ja managerivalta* (2002), jossa analysoitiin suomalaisen taloudellisen eliitin arvoja ja yhteiskuntakuvaa. Kantolan mukaan taloudellinen

ja poliittinen eliitti omaksui laman oloissa ja uudessa globaalissa ympäristössä ajattelutavan, joka merkitsi irtiottoa hyvinvointivaltion harjoittamasta sääntelystä ja sitä, että nyt kansallinen etu määriteltiin suhteessa globaaliin kilpailukykyyn. Byrokraattinen eliitti, joka on keskeinen poliittikan toimeenpanija, on saanut organisaatioiden laajentuessa lisää valtaa ja etäntynyt kansasta ja paikallisista sidoksista. Poliittinen eliitin asema on sikäli erilainen, että se joutuu ainakin retorikkassaan turvautumaan kansaan, sillä se saa edelleen valtakirjansa kansalta, mutta poliittisellakin eliitillä on ollut vaikeuksia sovittaa yhteen globaalia ja kansallista etua ja sitoutua heikommassa yhteiskunnallisessa asemassa olevien intresseihin. Näihin ryhmiin verrattuna nuori sivistyneistö, kulttuurin ja taiteen edustajat, kirjailijat, elokuvan tekijät jne. ovat olleet avoimia ja valmiita uuteen sosiaaliseen ajatteluun¹.

Kun tässä artikkelissa pohdin eliitin roolia sosiaali- ja työvoimapolitiikan uudistajana, kysyn mm., onko kansallinen eliitti hajonnut ja kääntynyt liberalismiin leiriin. Näkeekö eliitti kansallisen edun nyt toisin, globalisaation kehyksissä, ja samastuuko se itse voittajiin?

Sosiaaliset ja ihmisoikeudet talouden ja hyvinvoinnin perustana

Kansainvälisestä taloudellisesta ja poliittisesta kehityksestä riippuvana pienenä valtiona ja kansantaloutena Suomen on täytynyt aina olla sopeutumiskykyinen. Sopeutumiskykyään se on pyrkinyt edistämään pitämällä yhteiskuntaa sosiaalisesti ja poliittisesti ehjänä ja kansallista etua politiikan suurten linjausten perustana. Kansallisen edun näkökulma on luettavissa sosiaali-, hyvinvointi-, alue- ja työvoimapolitiittisten ratkaisujen takaa (Pekkarinen & Vartiainen 1993; Virkkala 2002).

Suomen kokemus osoittaa myös sen, että työvoiman tuottavuuden, tietojen, taitojen ja uusiutumiskyvyn kehittyminen edellyttävät pitkäaikaisia investointeja koulutukseen, kuntoutukseen, sosiaaliturvaan ja ettei työvoiman käyttöä

1. Mielessäni on mm. dokumenttielokuvajuhla *Urban festivals 2006* sekä Venetsian biennale ”*Cities – Architecture and Society 2006*”, joissa otettiin rohkeasti kantaa sosiaalisesti kestävä kehityksen kysymyksiin.

tule jättää markkinavoimien vietäväksi. Yhteiskunnan ja tuotannon ehtojen muuttuessa on pikemminkin kysyttävä, miten työvoimaresurssien ja työvoiman luovan panoksen kehitystä voitaisiin parantaa. Jo nykyisen tason saavuttaminen on edellyttänyt pitkäjänteisiä investointeja sosiaali- ja hyvinvointipoliittisten järjestelmien, kuten koulutus-, sosiaaliturva-, kuntoutus-, lasten päivähoito-, vanhempainloma- ja eläkejärjestelmien, kehittämiseen. Se on edellyttänyt, että työelämän suhteita on kehitetty sopimuksin, lainsäädännön ja erilaisten osallistumis- ja myötämäärämisjärjestelmien kautta. Työvoimapolitiikan avulla on puolestaan pyritty turvaamaan työvoiman saatavuus, liikkuvuus, uudelleen koulutus sekä se, että työvoima on voinut sopeutua rakennemuutokseen ja että työttömyyden riskejä on tasoitettu. Voidaan sanoa, että työvoimaresurssien kehittämisen tehtävä on nyky-yhteiskunnassa vähintään yhtä vaativa ja voimavaroja edellyttävä tehtävä kuin pitkäjänteisten ja riskejä sisältävien tuotannollisten investointien tekeminen.

Viime vuosien kehitys viittaa kuitenkin siihen, että sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen ja yhteiskunnan etuun perustuva tulevaisuusvisio on Suomessa murtunut. Syitä tähän linjan muutokseen voidaan löytää muuttuneesta toimintaympäristöstä ja Suomen talouden asemasta globaaleilla markkinoilla sekä siitä, että politiikassa on tehty yksi toisensa jälkeen valintoja, jotka ovat murtaneet sosiaalista ja hyvinvoinnin mallia. Harjoitetun politiikan seurauksena tuloerot ovat kasvaneet, köyhyys iskenyt lapsiperheisiin ja työvoimapolitiikka on osoittautunut tehottomaksi ratkaisemaan esim. pitkäaikaistyöttömyyden ja pätikätyläisten taloudellisia ja sosiaalisia ongelmia. Työtä tekevästä köyhästä on tullut tosiasia myös Suomessa. (Airio 2006.)

Harjoitetun politiikan epäonnistumisen tunnistavat nykyisin jo muutkin kuin kansalaisjärjestöt ja tutkijat. Stakesin asiantuntijaryhmä, joka syyskuussa 2006 julkaisi raportin *Hyvinvointivaltion rajat – Oikeus ja kohtuus*, lähti liikkeelle johtopäätöksestä, että Suomen kehitys poikkeaa muiden Pohjoismaiden kehityksestä ”heikkomman työllisyyden tason ja sosiaalisten erojen kasvun osalta. Tältä osin Suomen viimeisen vuosikymmenen kehitystä ei voida pitää menestystarinaa” (s. 7). Raportissa mainitaan ”tuloköyhät, pitkäaikaistyöttömät, nuoret lapsiperheet, moniulotteisesti huono-osaiset”, ”hoivaköyhyys ja koko universaalin hyvinvointipoliitiikan asteittainen mu-

reneminen” (s. 11). Pidän arviota merkittävänä ja positiivisena keskustelun avauksena. Raporttia lukiessani jäin kuitenkin ihmettelemään monia avoimeksi jätettyjä asioita:

- Raportti painottaa huono-osaisuutta ja tuloköyhyyttä, muttei tunnista uusia ryhmiä ja ongelmia, kuten kulttuuri- ja sosiaalialan prekariaattia, ja sellaisia taloudellisia prosesseja, kuten globaali kilpailu, yritysten ulosliputus, lisääntyvä pimeän työvoiman käyttö, uusi piikayhteiskunta jne., jotka tuottavat suhteellista köyhyyttä.

- Kun raportissa perustellaan sosiaalisia uudistuksia, niin se pohjaa ”yhteiskunnallisen kiinteyden” tavoitteisiin eikä niinkään positiivisen kehityksen, luovuuden, tuottavuuden ja osallisuuden tavoitteisiin.

- Raportissa käsitellään kovin myötäsukaisesti työvoima- ja sosiaalipoliitiikan alueilla toimeenpantuja ”uudistuksia”, joissa toimeentulo- ja sosiaaliturva on sidottu työllisyyteen ja aktivointiin.

Raportissa luetellaan ne merkittävät ja periaatteelliset käänteet, joita viimeksi kuluneiden kymmenen, viidentoista vuoden aikana on tehty työvoima-, sosiaali- ja hyvinvointipoliitikassa, mutta se ei tunnista eikä analysoi sitä, miten juuri taloudellinen, poliittinen ja byrokraattinen eliitti olivat avainasemassa niitä uudistettaessa. Millsläisittäin voidaan väittää, että valtaeliitti tukeutui vahvaan asemaansa ja oli valmis tekemään ratkaisuja, jotka olivat pahassa ristiriidassa perinteisten sosiaalipoliittisten ideoiden ja heikommassa asemassa olevien kansalaisten intressien ja tarpeiden kanssa.

Paradigman muutos työvoima- ja sosiaalipoliitikassa

Paradigma-näkökulma tarkoittaa sitä, että politiikan muutosta arvioidaan sen mukaan, miten toimijat mieltävät politiikan mahdollisuudet. Paradigman muutos politiikassa ei tarkoita välttämättä sitä, että politiikan sisältö tai politiikan tulokset olisivat muuttuneet, mutta se tarkoittaa, että politiikan lähtökohdat ja suunnittelun periaatteet ovat muuttuneet. Paradigman muutoksina voidaan pitää esimerkiksi sitä, että tasa-arvopoliitikassa alettiin korostaa hyvinvoinnin sijasta lähtökohtien yhtäläisyyttä, Euroopan unionin työvoimapolitiikassa institutionaalisten ja lainsäädäntöön perustuvien ohjauskeinojen sijasta avoimen koordinaation lähestymistapaa. Paradigman muutos voidaan nähdä myös työvoima- ja sosiaa-

Taulukko 1. Tasa-arvopolitiikan erilaiset kontekstit työmarkkinoilla

		Kysyntä	
		Joustava	Joustamaton
Tarjonta	Joustava	1) oikeudenmukaisuus	2) solidaarisuus
	Joustamaton	3) yhtäläiset mahdollisuudet	4) oikeudenmukainen lopputulos

lipolitiikassa, jossa kansalaisuuteen perustuvien sosiaalisten oikeuksien sijasta korostetaan työhön ja aktiivisuuteen perustuvaa palvelujen ja etuuksien jakamista.

Paradigman muutos tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden tavoitteissa

Taloudellinen tehokkuus ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus ovat usein vaikeasti yhteen sovittavia tavoitteita. Gunther Schmid (2002) on esittänyt teoreettisen ajattelumallin, jonka mukaan tasa-arvopoliittisia tavoitteita voidaan toteuttaa ohjaamalla sekä työvoiman tarjontaa että kysyntää, mutta se, millaista tasa-arvopoliittista toimintamallia on syytä tai mahdollista soveltaa, riippuu pitkälti työmarkkinoiden tilasta ja toimintatavoista. Tasa-arvotavoitteisiin työmarkkinoilla voidaan pyrkiä tavoittelemalla diskriminoinnin estäviä puhtaita pelisääntöjä (fairness), edistämällä solidaarisuutta (solidarity), tukemalla yksilöiden yhtäläisiä mahdollisuuksia (equal opportunities) tai tavoittelemalla tasa-arvoa lopputulosten suhteen (equity). Vaatimustasoltaan nämä neljä periaatetta voi nähdä tiukkenevaksi järjestykseksi.

Se, millaista periaatetta kulloinkin on sovellettu, on riippunut yhteiskuntapolitiikan, tasa-arvo- ja oikeudenmukaisuustavoitteen vaativuuden tasosta. Yleensä syrjinnän estävä ja yhtenäisiä saavutustavoitteita korostava fairness-periaate on nähty liberalistisen tasa-arvo- ja oikeudenmukaisuusihtanteen lähtökohdaksi ja ensimmäisen asteen tavoitteeksi. Sellaista tasa-arvo- ja oikeudenmukaisuustavoitetta, jossa korostetaan keinojen sijasta lopputulosten oikeudenmukaisuutta, on pidetty kaikkein vaativimpana tavoitteena. Se edellyttää heikommassa tai vaikeassa kilpailuasemassa olevien tukemista ja olosuhteiden huomioon ottamista. Tätä keinojen ja kontekstin keskinäistä riippuvuutta Schmid (2002) kuvaa taulukon 1 asetelmalla.

Taulukon 1 voi tulkita seuraavasti:

1) Jos työvoiman tarjonta ja kysyntä joustavat, niin tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus toteu-

tuvat, kun turvataan puhtaat pelisäännöt ja estetään kaikkinaisen syrjintä.

2) Jos taas työvoiman tarjonta joustaa mutta kysyntä ei joustaa, tarvitaan solidaarisuutta, joka suojaa työntekijöitä esimerkiksi työnantajan sanelupolitiikalta.

3) Jos työvoiman tarjonta ei joustaa ja työvoiman kysyntä joustaa, voidaan tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta tavoitella yhtäläisten mahdollisuuksien politiikalla. Keinoksi riittää esimerkiksi heikompien tukeminen ja kouluttaminen niin, että he parantuneen koulutuksensa avulla voivat osallistua työmarkkinoilla tapahtuvaan kilpailuun.

4) Jos sekä työvoiman tarjonta että kysyntä ovat joustamattomia, tarvitaan tätäkin järeämpiä interventioita ja resurssien uudelleenjakoa, jotta tasa-arvo toteutuisi käytännössä.

Kun työmarkkinoilla eivät ole toteutuneet ne tasa-arvo- ja oikeudenmukaisuustavoitteet, joihin on tähdätty poliittisin ohjelmin, herää kysymys, onko vika politiikassa vai työmarkkinoiden rakenteissa ja käytännöissä. Se, ettei esimerkiksi naisten työhön osallistumisen ja koulutuksen kohtominen ole poistanut työmarkkinoiden segregatiota ja palkkaeriarvoisuutta, viittaa siihen, että vika on työmarkkinoiden rakenteissa ja käytännöissä. Se saa myös ajattelemaan, että toteutumattoman tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden syitä tulisi etsiä kaikissa Schmidin hahmottamisissa konteksteissa. Mielestäni tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden tavoitteen toteutuminen edellyttää, että yhteiskuntapolitiikassa tulisi tavoitella vaativinta equity-tavoitetta. Työvoiman tarjonta ei voi nimittäin joustaa rajattomasti, sillä työntekijöillä on myös muita tavoitteita ja velvoitteita, kuten lasten, sairaiden ja vanhusten hoitoa, jotka tulee ottaa huomioon positiivisina vastuina, eikä niitä saa vahingoittaa kilpailupolitiikalla. Myöskään työvoiman kysyntä ei voi joustaa loputtomasti, vaan tietyt tehtävät, kuten sähkön, elintarvikkeiden, hoivapalvelujen, turvallisuuden tuotanto, on pakko hoitaa. Tämä edellyttää, että työvoimaa tulee saada näihin tehtäviin ja että työ-

voiman tulee joustaa tuotannon tarpeiden mukaan, mutta joustavuusvaatimuksissa on oltava kohtuullisia esimerkiksi työn kuormittavuuden, työaikojen ja palkkauksen suhteen.

Viime vuosien kehitys viittaa kuitenkin siihen, että eliitti olisi luopunut kautta linjan solidaarisuustavoitteesta ja vaativasta tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden tavoitteesta (equity) ja tehnyt tilaa yhtäläisiä kilpailuedellytyksiä (equal opportunities) korostavalle tavoitteelle.

Paradigman muutos työvoimapolitiikassa

Työvoimapolitiikan paradigman muutos on osoitettavissa siirtymisenä aktiivisen työvoimapolitiikan strategiasta avoimen koordinaation metodiin sekä toisaalta työvoimapolitiittisten toimenpiteiden ja sosiaaliturvan integroinnissa niin, että sosiaaliturvasta ja sosiaalisista oikeuksista tuli entistä enemmän ehdollistettuja ja vastikkeellistettuja.

Avoimen koordinaation metodin (OMC) hyväksyminen EU-tasolla, aktiivisen työvoimapolitiikan korvaaminen Euroopan työllisyysstrategialla (EES) ja aktivointilinjan hyväksyminen kansallisella tasolla käyvät esimerkeiksi paradigman muutokseen johtaneista tekijöistä (Taylor-Gooby 2005; Koistinen & al. 2006). Samalla se on merkinnyt hyvästijättöä keynesiläiselle ja Rehn-Meidnerin mallin mukaiselle aktiiviselle työvoimapolitiikalle ja sitä tukevalle, mutta kuitenkin suhteellisen itsenäiselle sosiaalipolitiikalle. Uudessa poliittisessa retoriikassa aktiivinen työvoimapolitiikka rajataan työvoiman tarjontaan, aktivointitoimenpiteisiin ja siinä korostetaan yksilö- ja ryhmäkohtaisia valikoivia toimenpiteitä sekä yksilön omaa vastuuta. On arvioitu, että aktiivisen työvoimapolitiikan painotukset ovat 1990-luvulta lähtien kohdentuneet rakenteellisen työttömyyden hoitoon (Calmfors & al. 2001). Aktiivisen työvoimapolitiikan keinoja alettiin käyttää entistä enemmän lyhyen aikavälin ratkaisuihin, ja työvoimapolitiikkaa ohjasi entistä enemmän työttömien toimeentulo-ongelmien ja työttömyysturvan kannustavuusongelmien ratkaiseminen. Näin työvoimapolitiikan tehtävät kaventuivat siitä, millainen paikka aktiivisella työvoimapolitiikalla oli aikaisemmin ollut talous-, työllisyys- ja hyvinvointipolitiikassa.

Vaikka yhteiskunnallinen konteksti – talouden ja työmarkkinoiden rakenteet, työ- ja sosiaaliturvajärjestelmät, poliittiset valtasuhteet ja kontrolli, työttömyyden syyt jne. – onkin kansallisesti spesifinen, on EU:ssa työvoima- ja sosi-

aalipoliittisia uudistuksia ajettu samantyyppisen poliittisen ohjausmallin mukaan. Peter Taylor-Gooby (2005) arvioi, että Euroopan maat siirtyivät 1980- ja 1990-luvulla yksi toisensa jälkeen tarjontapainotteiseen sekä yksilöiden vastuullistamista ja vastuun yksilöllistämistä painottavaan politiikkaan. Se on tarkoittanut, että työvoimapolitiikka on mielletty yhä kapeammin aktivointipolitiikkana ja että aktivoinnin piiskana on käytetty sosiaalietuisuuksia. Työvoimapolitiikan ratkaisuja on etsitty hyvinvointivaltion toiminnasta ja kansallisvaltion sisältä, vaikka ongelmat ovat monimutkaisia ja vahvasti sidoksissa globaaleihin prosesseihin. Yhteiskunnalliset ongelmat ja vaihtoehdot määritellään ilman, että huomiota kiinnitettäisiin sellaisiin työvoiman kysyntään ja käyttöön vaikuttaviin tekijöihin, kuten yritysten toimintaan tai siihen, miten esimerkiksi kansainvälistynyt tuotanto on vaikuttanut kotitalouksien kulutukseen ja kulutuksen kautta työllisyyteen. Samalla kun työvoima- ja sosiaalipolitiikkaa on leimannut aktivoinnin ja yksilöiden vastuullistamisen ideologia, on aktiivinen työvoimapolitiikka määritelty entistä kapeammin ja yksipuolisemmin ja otettu etäisyyttä siihen, mitä aktiivisella työvoimapolitiikalla ymmärrettiin silloin, kun sen perustaa luotiin 1950-, 1960- ja 1970-luvulla (Sihto 1994; Koistinen & al. 2006).

Tämä kehitys on osoitettavissa myös Suomessa, jossa on toteutettu sarja sosiaali- ja työvoimapolitiittisten etuisuuksien ja tukien uudistuksia, jotka aktivoinnin nimissä ovat ehdollistaneet, vastikkeellistaneet, rajanneet ja leikanneet yksilöiden ja kotitalouksien saamia tukia. Luettelo on mykistävä:

- vuonna 1994 ehdollistettiin alle 20-vuotiaitten työmarkkinatuki työn tai koulutuksen vastaanottamiseen ja vuonna 1997 se laajennettiin alle 25-vuotiaisiin
- vuonna 1996 toteutettiin toimeentulotuen sanktiot
- vuonna 1998 työvoimapalveluihin sisällytettiin työnhakusuunnitelmat
- vuonna 1998 tuli voimaan yhdistelmätki
- vuonna 2001 otettiin käyttöön kuntouttava työtoiminta
- vuonna 2004 perustettiin työvoimapalvelukeskukset
- vuonna 2006 toteutettiin työmarkkinatuen uudistus, aktivointipakko 500 päivän jälkeen
- vuonna 2006 voimaan tulleella matalapalkkatuella tavoitellaan ikääntyneiden työllistymistä

yhdistelmä- ja työllistämistuen korvaavalla palkkatuella.

Aktivoiminen on merkinnyt uutta rajanvetoa julkisen ja yksityisen vastuun, valtion ja kuntien vastuun sekä valtion työvoimapolitiikan ja kuntien sosiaalitoimen keskinäisen vastuun ja työnjaon suhteen. Teoreettisesti sitä voidaan nimittää uudeksi sopimuksellisuudeksi yksilöiden ja yhteiskunnan kesken (Deakin 2001). Sosiaali-etuisten uudistaminen on edellyttänyt uutta perustuslain tulkintaa koskien perusoikeuksien määrittelemää välttämätöntä toimeentuloa sekä valtion velvollisuutta edistää työllisyyttä (Hyvinvointivaltion rajat ..., 2006, 13). Uuden tulokannan mukaan perustoimeentulo on tehty työtoiminnassa ansaittavaksi (velvoitetty) toimeentuloksi ja toisaalta valtiolla katsotaan olevan oikeus pakottaa yksilöitä tähän. Maija Sakslin ja Elsa Keskitalo (2005) puhuvat uudentyyppisestä sopimuksellisuudesta, joka tulee esille sosiaalisten oikeuksien, sosiaaliturvan, työvoima- ja hyvinvointipalvelujen määrittelyssä ja saamisen ehtoissa. Uudella sopimuksellisuudella hallitus katsoo ilmeisesti täyttävänsä myös perustuslain edellyttämän velvollisuuden edistää työllisyyttä.

Kun ajattelen tätä kokonaisuutta, en voi välttyä skeptisiltä kysymyksiltä taloudellisen, poliittisen ja byrokraattisen eliitin roolista hyvinvointivaltion uudistamisessa. Kyseessä on prosessi, jota voitaneen kuvata seuraavasti:

- Taloudellinen eliitti ajoi jo 1970-luvulla USA:ssa, 1980-luvulla Uudessa-Seelannissa ja Isossa-Britanniassa ja 1990-luvulla Euroopassa liberalismiin paradigmat, joka muutti talouspolitiikan suuntaa, painotuksia ja asemaa yhteiskuntapolitiikassa.

- Poliittinen eliitti omaksui taloudellisen eliitin opit asteittain, mikä merkitsi sitä, että liberalismiin talouspolitiikasta muodostui yhteiskuntapolitiikan yläkäsite. Sillä oli suoria ja epäsuoria vaikutuksia ensin työvoima- ja sosiaalipolitiikassa ja sittemmin myös tavassa, jolla valtio määritteli julkisen vallan tehtäviä ja vastuita myös aluepolitiikassa ja hyvinvointipolitiikassa.

- Byrokraattinen eliitti sitoutettiin 1990-luvulla tulosjohtamisen, case managementin ja hajautetun vastuunjaon kautta sekä yleisesti että ohjelmakohtaisesti taloudellisista näkökulmista toteutettuihin uudistuksiin (työvoima-, sosiaali-, koulu-, terveys-, asunto-, tekninen jne. toimi).

- Tutkijat ovat pitkin matkaa viestittäneet niistä vaaroista, joita holtittomat ”brittimallin”, ”Uuden-

Seelannin mallin” ja ”Tanskan mallin” siirtäminen yhteiskuntaan, joka on sosiaaliselta rakenteeltaan, varallisuudeltaan, talouden ja työmarkkinoiden rakenteeltaan kokonaan toisenlainen, voivat tarkoittaa (Haataja 1998; Haataja & Nyberg 2005; Wüst 2006; Bargain & Orsini 2006).

Hämmästyttävää tässä kaikessa on kuitenkin se, että vaikka harjoitettu politiikka on osoittautunut tehottomaksi ja kykenemättömäksi ratkaisemaan edes työttömyysongelmaa – puhumattaakaan työvoimapolitiikan muista ongelmista, jotka liittyvät pätkätyöläisten toimeentuloon ja sosiaaliturvaan, pimeän työvoiman käyttöön, työelämän sisäisiin jakoihin ja uudentyyppisen piikayhteiskunnan syntymiseen –, ei työvoimapolitiikan lähtökohtia ole asetettu kyseenalaiseksi. Työvoima- ja sosiaalipolitiikassa on kautta linjan aistittavissa, miten epäluuloisesti eliitti suhtautuu heikommissa asemassa olevien moraalisiin ja pyrkimyksiin. Samaan aikaan kun menestyviä tuetaan, eliitti kiristää köyhien ja sosiaaliturvan turvautuvien kontrollia. Työvoimapolitiikan vaihtoehdot nähdään kapeasti erilaisina toimenpideohjelmina, keppi- ja porkkanalinjana ja niiden arviointina.

Johtopäätöksiä

Viimeksi kuluneiden vuosikymmenten aikana emme ole kokeneet ainoastaan merkittäviä muutoksia Suomen ja Euroopan taloudellisessa ympäristössä ja rakenteellisia muutoksia taloudessa, työmarkkinoilla, hyvinvoinnissa ja hyvinvoinnin jakautumisessa, vaan myös käänteen sosiaali-, hyvinvointi- ja työvoimapolitiikassa ajattelussa. Sen sijaan, että sosiaaliset oikeudet ja hyvinvointipolitiikka, ja hyvinvointivaltio niiden toteuttajana, nähtäisiin ratkaisuna köyhyyteen, eriarvoisuuteen ja työttömyyteen, onkin ollut vallalla ajatus, että liian antelias sosiaaliturva olisi ongelmien syynä. Myös tasa-arvoajattelussa on tapahtunut muutos. Yhtäläisten oikeuksien ja hyvinvoinnin sijasta korostetaan nyt yhtäläisten lähtökohtien tavoitetta, mikä vie pohjan mm. tasa-arvopolitiikasta ohjelmilta, jotka tähtäävät miesten ja naisten tuloerojen tasoittamiseen.

Ilman riittävää empiiristä tutkimusta on tietenkin mahdoton sanoa, johtuuko edellä kuvattu politiikan suunnanmuutos eliitin muuttuneista arvoista vai yhteiskunnan kehityksestä vai kenties näistä molemmista. Eliittiteorioiden pohjalta tuntuu kuitenkin perustellulta väittää, että

taloudellisella, poliittisella ja byrokraattisella eliitillä on ollut merkittävä asema uuden politiikan muotoilussa. Arvojen muutoksesta kertoo omaa vastuuta ja kilpailua koskevien arvojen yleistyminen kaikilla yhteiskuntapolitiikan aloilla. Arvojen ja tarpeiden muutoksesta kertoo myös se, että nykyisin korostetaan universaalien palvelujen ja oikeuksien sijasta eriytyneitä palveluja ja palvelujen laatua. Oletettavasti hallitsevassa asemassa olevat uskovat niihin enemmän kuin ne, joilla on vähän resursseja ja mahdollisuuksia.

Eliittitutkimuksen klassiset teoriat osoittavat myös, että eliitin asema ja todellinen valta on sidoksissa instituutioihin ja organisaatioihin. Valtan määrä, muodot ja yhteiskunnalliset vaikutukset määräytyvät pitkälti sen mukaan, millaisessa institutionaalisessa ympäristössä eliitti toimii ja mikä on sen suhde kansaan. Viime vuosien kehitys on antanut taloudelliselle, poliittiselle ja byrokraattisellekin eliitille uusia tehtäviä ja toimintatilaa. Organisaatioiden laajentuminen, kansainvälistyminen ja muuttuminen hierarkkiseksi ovat antaneet organisaatioille, ja niiden johdolle, lisää valtaa. Samalla johtajat ovat etääntyneet entistä enemmän kansasta ja paikallisista siteistä. Myös poliittisten suhteiden ja rakenteiden stabiilius on suojannut eliittiä ja siirtänyt sitä yhä kauemmas poliittisesta kontrollista. Tästä vahvistuneesta asemastaan käsin eliitti on pystynyt toteuttamaan uudistuksia, jotka ovat voineet olla merkittävien yhteiskunnallisten ryhmien tahdon vastaisia. Miten muutoin voisi ajatella, että Suomessa on voitu toteuttaa ne lukemattomat aktivointiohjelmat, jotka ovat piiskanneet ja syyllistäneet rakennemuutoksen uhreja tai jotka ovat johtaneet köyhyyden ja tuloerojen kasvuun?

TIIVISTELMÄ

Pertti Koistinen: Eliitin paradigma työ- ja sosiaaliturvapolitiikassa

Pohdin kirjoituksessani eliitin muuttunutta roolia hyvinvointivaltion kehittäjänä. Eliitillä tarkoitan eliittiteorioiden mukaisesti organisaatioiden ja instituutioiden johdossa olevia henkilöitä, joilla on auktoriteettia, valtaa ja resursseja vaikuttaa muiden asemaan. Kiinnitin huomion poliittiseen ja byrokraattiseen eliittiin, jolla on valtaa ja erityinen asema hyvinvointivaltion rakenteissa. Kun poliittisen ja byrokraattisen eliitin asema on vahvistunut, se on alkanut yhä itsenäisemmin määrittellä työ-, sosiaaliturva- ja hyvinvointipolitiikan tavoitteita.

Viime vuosina hyvinvointivaltion, sosiaaliturvan ja työvoimapolitiikan uudistuksia on ajettu niin Suomes-

Yksi selitys siihen, että yhteiskuntapolitiikassa on ylipäättään luovuttu vaativista sosiaalipolitiikan tavoitteista, voi olla myös se, että eliitillä on Janus-kasvot; yhtäältä eliitti on voinut olla merkittävässä asemassa rakennettaessa uutta uljasta yhteiskuntaa, mutta se voi olla myös opportunistinen, vaihtaa asemaansa ja paikkaansa tuulen mukana ja tavoitella omaa etua. Viime vuosikymmenten aikana yhteiskuntapolitiikkaa ovat ohjanneet individualismin, yksilöiden, ryhmien ja yhteiskuntien keskinäisen kilpailun ideat ja taloudellinen argumentaatio on dominoinut myös sosiaalista ja hyvinvointipoliittista ajattelua. Tässä ajattelutavan muutoksessa taloudellisella, poliittisella ja byrokraattisella eliitillä on ollut merkittävä sija ja sen opportunistisuus on korostunut.

Nyt on kuitenkin havaittavissa, että myös eliitin piirissä ollaan heräämässä todellisuuteen ja havaitaan, että ”liberalismin opin” yhteiskunnalliset kustannukset voivat paisua kestäättömiksi. Toivoa sopii, että kriittinen yhteiskunnallinen keskustelu auttaisi rakentamaan parempaa tulevaisuutta ja kysymään Martin Luther Kingin tavoin (*Where Do We Go From Here*, 1967, 187–188; sit. Rank 2006, 270):

”Todellinen vallankumous tulee pian herättämään kysymyksiä monien entisten ja nykyisten politiikkamuotojen kunniallisuudesta ja oikeudenmukaisuudesta. Meitä pyydetään toimimaan elämän tienvarsilla hyvinä samarialaisina, mutta se on vain hyvän alku. Jonain päivänä koko Jerikon tie tulee saattaa uuteen uskoon niin, ettei miehiä ja naisia vahingoiteta ja ryöstetä kun he kulkevat omalla elämän tiellään. Todellinen armelaisuus on enemmän kuin kolikon heittämistä kerjäläiselle; se ymmärtää että rakentamisen tuloksena kerjääminen käy tarpeettomaksi.”

sa kuin muissakin EU-maissa painottamalla aktivointia, yksilön vastuuta, etuisuuksien vastikkeellisuutta sekä työllä ja aktiivisuudella hankittavia etuisuuksia. Se on vienyt pohjan tasoittavalta ja yhtäläisiä edellytyksiä luovalta hyvinvointipolitiikalta. Tasa-arvopolitiikassa uusi vasemmistokin korostaa enemmän yhtäläisten lähtökohtien kuin lopputulosten politiikkaa ja hyvinvoinnin tasa-arvoa (Julkunen 2006; Deakin 2001). Työvoimapolitiikassa ovat painottuneet tarjontaan kohdistuvat toimet. Sosiaaliturvaetuisuuksien ja palvelujen saamisen ehtojen tiukentaminen ja vastikkeellistaminen näkyvät erityisesti työttömiin ja heikossa työmarkkina-asemassa oleviin kohdistuvissa työvoimapolitiittisissa toiminnaissa. Peter Taylor-Gooby (2005) argumentoi työvoimapolitiikan paradigman muutos tuntuu siis uskottavalta myös Suomen kehitystä ajatellen.

Tämä saa kysymään, mikä rooli tässä suunnanmuutoksessa on ollut taloudellisella, poliittisella ja byrokraattisella eliitillä ja millaisten arvojen pohjalta uudistuksia on tehty? Onko eliitti luopunut solidaarisuuden, kansallisen edun ja oikeudenmukaisen yhteiskun-

nan tavoitteista ja korvannut ne yksilön vastuun, kilpailun ja markkinakurin tavoitteilla? Mihin ovat ylipäätään kadonneet kritiikki ja yhteiskunnan uudistusvoima, jotka aikoinaan sivistyneistöllä oli?

KIRJALLISUUS

- AIRIO, I.: Työssä mutta köyhä. Työn ja toimeentulon sidos kuudessa OECD-maassa 1970–2000. Janus 2006: 3, 294–311
- BARGAIN, O. & ORSINI, K.: In-Work policies in Europe: Killing two birds with one stone. *Labour Economics* 13 (2006): 4
- BLOCH, E.: *Das Prinzip Hoffnung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Tassenbuch Wissenschaft, 1990
- BOURDIEU, P.: *Texter om de intellektuella*. Stockholm: Brutus Östlings Bokförlag, 1992
- BURTON, M. G. & HIGLEY, J.: Invitation to Elite Theory – The Basic Contentions Reconsidered. P. 219–232. In: Domhoff, W. & Dye, T. (eds): *Power Elites and Organisations*. London: Sage Publications, 1987
- CALMFORS, L. & FORSLUND, A. & HEMSTRÖM, M.: Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences. 2001. <http://www.iies.su.se/publications/seminarpapers/700.pdf>
- DEAKIN, S.: Social rights and the markets. P. 17–40. In: Mückenberger, U.: *Manifesto Social Europe*. Brussels: ETUI, 2001
- GUILD, E.: *European Community Law from Migrant's Perspective*. London: Kluwer Law International, 1999
- HAATAJA, A.: Tasaetu, tarveharkinta vai ansioperiaate. Sosiaalipolitiikkamallit, mikrosimulaatiot ja työttömien taloudellinen asema. Turun yliopiston julkaisuja. Sarja C:41. Turku 1998
- HAATAJA, A. & NYBERG, A.: Två försörjarmodellen i Finland och Sverige. *Försvagades den av ekonomisk kris och familjepolitik under 1990-talet? Arbetsmarknad & Arbetsliv* 11 (2005): 4, 199–216
- HELLER, A.: Europe – An Epilogue? In: Nelson, B. & Roberts, D. & Veit, W. (eds): *The Idea of Europe – Problems of National and Transnational Identity*. New York & Oxford: Berg, 1992
- HYVINVOINTIVALTION RAJAT – OIKEUS JA KOHTUUS. Stake-sin ”Hyvinvointivaltion rajat” -projektin asiantuntijaportti. Helsinki: Stakes, 2006
- JULKUNEN, R.: Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes, 2006
- KANTOLA, A.: Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä. Helsinki: Helsingin yliopiston viestinnän laitos ja Loki-kirjat, 2002
- KOISTINEN, P. & ROIVAS, S. & NEUMAN, L.: Policies promoting employment and gender equality in the knowledge based society. P. 229–260. In: Mosesdottier, L. & Serrano, A. (eds): *Moving Europe towards the knowledge-based society and gender equality*. Brussels: ETUI, 2006
- MILLS, C. W.: *The Power Elite*. London, Oxford, New York: Oxford University Press, 1956
- MÜCKENBERGER, U. (ed.): *Manifesto Social Europe*. Brussels: ETUI, 2001
- PALMGREN, R.: Suuri linja: Arwidssonista kansallisiin sosialisteihin – kansallisia tutkielmia. Helsinki: Kansankulttuuri, 1976
- PEKKARINEN, J. & VARTIAINEN, J.: Suomen talouspolitiikan pitkä linja. Helsinki: WSOY, 1993
- RANK, M.: Pathways out of poverty. *Work and Occupations* 33 (2006): 3, 263–270
- SAKSLIN, M. & KESKITALO, E.: Contractualism in Finnish activation policy. P. 359–382. In: Sol, E. & Westerveld, M. (eds): *Contractualism in employment services. A new form of welfare state governance*. The Hague: Kluwer Law International, 2005
- SCHMID, G.: Towards a theory of transitional labour markets. P. 151–196. In: Schmid, G. & Gazier, B.: *Dynamics of full employment. Social integration through transitional labour markets*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2002
- SIHTO, M.: *Aktiivinen työvoimapolitiikka*. Tampere: Tampere University Press, 1994
- TAYLOR-GOOPY, P.: Paradigm Shifts, Power Resources and Labour Market Reform. P. 12–29. In: Taylor-Gooby, P. (ed.): *Ideas and the Welfare*. Palgrave, 2005
- VIRKKALA, S.: Recovery in Finland in the late 1990s – Continuation of the national projects. P. 47–62. In: Koistinen, P. & Sengenberger, W. (eds): *Labour Flexibility – A Factor of Economic and Social Performance of Finland in the 1990s*. Tampere: Tampere University Press, 2002
- WÜST, M.: Assessing welfare reforms; micro-simulation in macro-comparison. A paper presented in the conference ”Shaping European systems of work and welfare”, Helsinki 6.–9.9.2006.